

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 131

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. Karl-Hans SCHLÖßSTEIN

**IM DIENSTE DES PRÄFEKTEN –
ERFAHRUNGEN UND ERKENNTNISSE AUS EINEM
NEUNMONATIGEN BEAMTENAUSTAUSCH**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität
des Saarlandes
am 18. Februar 1988

1988 © Europa-Institut der
Universität des Saarlandes

Nicht im Buchhandel erhältlich

Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

Im Dienste des Präfekten - Erfahrungen und Erkenntnisse aus einem neunmonatigen Beamtenaustausch

Einleitung

Frankreich, unser westlicher Nachbar, ist geographisch nah und erscheint uns dennoch oft fern. Das liegt nicht nur an der Sprachbarriere, sondern vielleicht auch an der Vorstellung, es dort mit fremdartigen Strukturen zu tun zu haben. Dies gilt auch für den Bereich der öffentlichen Verwaltung. Um Vorbehalte und Informationsdefizite abzubauen und die Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten im Verlauf der europäischen Annäherung zu verbessern, wird seit 1978 ein auf sechs bis neun Monate angelegter Austausch von Beamten des höheren Verwaltungsdienstes des Bundes und der Länder durchgeführt. Der Fortbildungsakademie des Bundesinnenministers obliegt hierbei die Vorbereitung und Vermittlung der Interessenten, die zunächst ein mehrtätiges Sprach- und Auswahlseminar in Bonn-Bad Godesberg und im Erfolgsfalle einen vierwöchigen Sprach- und Informationslehrgang in Paris und der französischen "Provinz" durchlaufen. Mit Hilfe des Landes Nordrhein-Westfalen hatte ich im Jahre 1987 die gute Gelegenheit, einen solchen Aufenthalt in Toulouse, dem Sitz der Präfektur der Region Midi-Pyrénées und des Départements Haute-Garonne zu absolvieren, wobei ich verschiedene Dienststellen des Staats und der Selbstverwaltungskörperschaften auf der Ebene von Region und Département kennenlernte.

Ziel meiner Ausführungen kann nicht sein, einen umfassenden Überblick über die französische Verwaltung und die Veränderungen, die sie im Zuge des Dezentralisierungsprozesses erfahren hat, zu geben. Vielmehr möchte ich mich auf eine Schilderung von Eindrücken und Erfahrungen beschränken, die ich im Laufe der Monate sammeln konnte und die zwangsläufig nicht zu

verallgemeinern sind. Die angestellten Wertungen sind deshalb mit einer gewissen Vorsicht aufzunehmen. Der Bericht könnte jedoch in Verbindung mit weiteren, wissenschaftlich systematischen Studien einen nützlichen Beitrag zum Verständnis der französischen Administration, zu den Auswirkungen der Dezentralisation liefern und das Interesse an verstärkter Beschäftigung mit der Verwaltung und der Politik unseres Nachbarlands wecken.

A) Die Präfektur und die neu geschaffene Verwaltung des Conseil général

Schwerpunkt meiner Tätigkeit war der Bereich von Umweltschutz, Gesundheitswesen und der Vollzug der Dezentralisierung. Anhand eines Arbeitsprogramms konnte ich - ausgehend von der Präfektur - mehrere Dienststellen besuchen und mich informieren. Die Präfektur von Toulouse beschäftigt ca. 600 Bedienstete, wobei zu berücksichtigen ist, daß der Präfekt der Region Midi-Pyrénées in Personalunion Präfekt des Départements Haute-Garonne ist und ihm folglich ein größerer Verwaltungsapparat zur Verfügung steht (Organigramm I). In der oben genannten Zahl sind nicht die Beschäftigten enthalten, die für die regionalen Angelegenheiten (Generalsekretär für regionale Angelegenheiten) zuständig sind. Nicht mitgezählt sind hierbei ferner die Bediensteten der Außenstellen der Ministerien (services extérieurs).

Die vier Direktionen nehmen die klassischen Aufgaben der allgemeinen inneren Verwaltung wahr, während der Präfekt in bezug auf die services extérieurs nur eine beschränkte "Aufsicht" auszuüben vermag.

Neben der staatlichen Verwaltung der Präfektur findet man den

Conseil général als Beschlußorgan vor, der nunmehr einen eigenen Verwaltungsapparat von ca. 1.500 Mitarbeitern unter Führung des Präsidenten des Conseil besitzt². Im Zuge der Dezentralisierung zu Beginn der 80er Jahre² wurden den Conseils généraux Verwaltungsbefugnisse u.a. in den Bereichen Schulbau, Straßenbau, Sozialhilfe, öffentlicher Personennahverkehr, öffentliches Gesundheitswesen (soweit es nicht teilweise in staatlicher Hand geblieben ist), Ver- und Entsorgung auf dem Sektor von Wasser und Abfällen zugewiesen (Organigramm II).

Hier wurde also der Versuch gemacht, den Selbstverwaltungsgedanken über die kommunale Ebene hinaus zu tragen und auf eine breitere Basis zu stellen, da Frankreich bislang die "Landkreisebene" nicht kannte. Bemerkenswert ist dabei die klare verwaltungsmäßige Trennung von staatlichen Aufgaben (des Präfekten) und Kompetenzen des Conseil général, wobei allerdings in der Praxis Reibungspunkte und Überschneidungen vorkommen, auf die ich im folgenden noch eingehen werde.

B) Grundgedanken und Auswirkungen der Verwaltungsreformen

1. Allgemeine Aspekte

Der Conseil général ist als bloße Selbstverwaltungskörperschaft, als Beschlußorgan mit auf sechs Jahre gewählten Räten (Conseillers généraux) bereits seit 1871 existent. Die eigenständigen Verwaltungskompetenzen beruhen dagegen auf rund 20 Gesetzen und ca. 200 Rechtsverordnungen, die das Reformwerk beschreiben und von folgenden Grundsätzen ausgehen:

1. Schaffung der Region als neue "collectivité locale", womit die Region zu einer echten juristischen Person des öffentlichen Rechts gemacht wurde.

2. Verschiebung von Verwaltungskompetenzen von den Präfekten hin zu den Präsidenten der Conseils généraux bzw. régionaux, um eine echte Selbstverwaltung sicherzustellen.

3. Umwandlung der vormals praktizierten staatlichen Aufsicht "a priori" in eine solche "a posteriori".

4. Verstärkung der eigenständigen wirtschaftlichen Handlungsspielräume, um insbesondere die Beschäftigungssituation zu verbessern.

Mit diesen Maßnahmen sollen die zentralistischen Strukturen aufgelockert und die lokalen und regionalen Entscheidungskräfte stärker mobilisiert und motiviert werden. Überdies möchte man die Zusammenarbeit von Wirtschaft und öffentlicher Hand flexibler gestalten. Kurzum - Frankreich versucht, sich die Vorteile eines dezentralen, "föderalistischen" Systems zu verschaffen, ohne vom Zentralismus prinzipiell abrücken zu müssen.

Die Regional- und Landesplanung (aménagement du territoire) spielt in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle. Während wir in dieser Hinsicht ein seit Jahrzehnten bewährtes Regelwerk vorweisen können, muß unser Nachbar zunächst eine Phase der Erprobung und der politischen Diskussionen über Ziele und Inhalte von Landesplanung durchstehen. So hatte ich Gelegenheit, am mehrtägigen Kongreß des "Conseil national des économies régionales et de la productivité" in Toulouse teilzunehmen, wo sehr kontrovers über die Frage des Verhältnisses der Regionen, der Ballungsräume zur Zentrale Paris diskutiert wurde. Hinzu kam die Erörterung, ob überhaupt und auf welche Weise zwischen den Regionen ein Gleichgewicht hergestellt werden sollte. Man befürchtete eine Entwicklung "à deux vitesses", eine Überkonzentration von Aktivitäten und Investitionen ...

in den aufstrebenden Zentren wie z.B. Toulouse, geprägt von der Luft- und Raumfahrtindustrie und diversen Zulieferunternehmen. Auf der anderen Seite erhoffte man sich von solchen guten Beispielen eine gewisse Sogwirkung, eine Herausforderung konkurrierender Räume, so daß sich mehr oder weniger von alleine ein Ausgleich einstellen könnte. Den neu geschaffenen collectivités locales maß man dabei eine wichtige Rolle zu in dem Bestreben, zu einer gerechten Verteilung von Investitionen und Subventionen zu kommen.

Eine solche Forderung wird verständlich, wenn man sich vor Augen hält, daß das Département Haute-Garonne mit ca. 850.000 Einwohnern aus 587 Gemeinden besteht, wovon lediglich 4 Kommunen zwischen 10.000 und 25.000 Einwohner aufweisen - abgesehen vom Stadtverband Toulouse, der mit 650.000 Einwohnern ca. 75% der Bevölkerung des Département umfaßt.

Die Befürchtung, im Verteilungskampf ins Hintertreffen zu geraten, wurde noch eindringlicher von den Repräsentanten aus den zentral-französischen Regionen geäußert, die schon seit langem zu den Problemgebieten zählen. So war es nicht verwunderlich, daß die Ankündigung des Transportministers, einen großen Teil des in Paris ansässigen staatlichen Wetteramts (la météorologie nationale) nach Toulouse auszulagern, wie ein triumphaler Sieg der Provinz über die "allmächtige" Metropole gefeiert wurde. Fünfzehn Jahre hatte man benötigt, um sich zu dieser Maßnahme zu entschließen.

Dieser verhältnismäßig kleine Schritt beweist dennoch, daß mit der Dezentralisierung politisch vieles in Bewegung geraten ist, eine Bewußtseinsveränderung stattfindet, die uns zwingen wird, unser Bild von Frankreich künftig zu revidieren. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Verwaltung, die seit 1982 in mehreren Phasen reformiert worden ist, auf die ich im

folgenden zu sprechen kommen möchte.

2. Die Etappe der institutionellen Veränderungen³ / Staatliche Aufsicht im Wandel (Organigramme III und IV)

Diese erste Phase der Dezentralisierung war verhältnismäßig einfach zu bewerkstelligen. Eines der Elemente war die Übertragung der Exekutivfunktionen auf die Präsidenten der Conseils généraux und Conseils régionaux. Ferner kam die Abschaffung jeglicher staatlicher Vorab-Aufsicht hinzu. Der Staat, genauer gesagt der Präfekt, ist heute auf eine nachträgliche Rechtskontrolle beschränkt. Die Rolle der Präfektur hat damit an Glanz verloren, aus dem Präfekten wurde der Kommissar der Republik. Er ist zwar oberster Repräsentant des Staats im Département und in der Region geblieben und führt nach wie vor eine, wenngleich nicht präzise formulierte, "Aufsicht" über sämtliche staatliche Dienststellen der Region und des Départements⁴. Ferner ist er Vorgesetzter aller Beamten der allgemeinen inneren Verwaltung. Gegenüber dem Präsidenten des Conseil général ist er freilich, was die Repräsentanz des Départements angeht, nachgeordnet. In der Praxis hängt es folglich sehr von der Durchsetzungskraft und dem Fingerspitzengefühl der jeweiligen Amtsinhaber ab, in welcher Weise dieser Dualismus bewältigt wird. Der Kommissar der Republik soll nach dem Willen des Gesetzgebers ein gewandeltes Staatsverständnis verkörpern: dem Bürger zugewandt, weniger anonym, dialogbereit. Dem Präfekten kommt dabei mehr die Rolle eines Mittlers, eines animateurs zu, der informiert, koordiniert und im Gegensatz zu früher weniger kontrolliert. So sind beispielsweise Beschlüsse des Conseil général oder der Conseils municipaux auf dem Gebiet der Bauleitplanung und der Baugenehmigungen in Durchschrift dem Kommissar der Republik nach Beschlußfassung vorzulegen. Innerhalb von zwei Monaten muß der Präfekt nunmehr prüfen und ent-

scheiden, ob Rechtsverstöße festgestellt wurden. Ist dies der Fall, so kann nicht mehr, wie vordem, durch schlichte Weisung der Rechtsakt aufgehoben werden. Vielmehr bleibt lediglich die Maßnahme zu beanstanden und - falls man dieser Abmahnung nicht nachkommt - das Verwaltungsgericht im Wege der objektiven Rechtskontrolle anzurufen.

Eine solche starke Verringerung staatlicher Kompetenz konnte nicht ohne Auswirkungen auf die Verwaltungsstruktur bleiben. So mußte vor allem die 4. Direktion der Präfektur (vgl. Organigramm I) umorganisiert, sprich Personal abgezogen werden. Gelegentlich klagte man dort über die Selbstherrlichkeit der *collectivités locales*, der Bürgermeister, die mit den neu erworbenen Kompetenzen mitunter recht rigoros umgingen, um ihre politische Stellung nicht zu gefährden und um lokalen Tendenzen unter Mißachtung des Rechts nachzugeben. Eine solche Entwicklung ist - falls sie zutrifft - angesichts der eingangs erwähnten enorm großen Zahl selbständiger Klein- und Kleinstgemeinden eigentlich nicht verwunderlich, da den Bürgermeistern in der Regel die nötigen Rechtskenntnisse fehlen und eine leistungsfähige Kommunalverwaltung, wie wir sie nach Abschluß der Kommunalreform in Deutschland generell haben, nicht existiert.

3. Die Etappe des Transfers der Kompetenzen und der Sachmittel

Dem liegt der Gedanke zugrunde, daß durch eine Neuverteilung von Kompetenzen vermieden werden soll, daß sich nunmehr einige Selbstverwaltungskörperschaften als Aufsichtsorgane über andere *collectivités locales* verstehen und damit die Rolle des Staats für sich in Anspruch nehmen. Ferner war man bemüht, keine grundsätzlichen Verschiebungen vorzunehmen, sondern pragmatisch vorzugehen, um die traditionell gewachsenen Struk-

turen nicht total zu erschüttern. Auf diese Weise sind den Präsidenten der Conseils généraux die eingangs geschilderten neuen Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden (auf die Entwicklung der Kommunalverwaltung möchte ich aus Raumgründen nicht näher eingehen). Dabei stand von Anfang an fest, daß eine Kompetenzverlagerung mit dem Transfer der dafür nötigen Geldmittel einhergehen sollte. Das, was der Staat vormals hierfür aufwenden mußte, sollte nun unmittelbar den collectivités locales zur Verwendung haushaltsrechtlich zugewiesen werden. Dieses Ziel hat man mit einer Umverteilung des Steueraufkommens zu erreichen versucht, ferner durch Globalzuweisungen ähnlich den Schlüsselzuweisungen nach unseren Gemeindefinanzierungsgesetzen.

Dies war nur konsequent, denn sonst wären die neu erworbenen Kompetenzen kaum effektiv wahrnehmbar gewesen, hätten Kommunen und Conseils keine eigenständige Politik gestalten können. Hier liegt einer der Prüfsteine, an denen sich zeigen wird, ob es dem französischen Staat wirklich ernst ist mit dem Gedanken einer erweiterten Selbstverwaltung.

Die Gemeinden unter 2.000 Einwohnern sind allerdings von diesen Vergünstigungen finanzieller Art weitgehend ausgenommen. Sie müssen wie früher für jedes Projekt eine gezielte Einzelförderung durch den Staat oder den Conseil général beantragen. Überdies ist es bei Großprojekten unvermeidlich, daß Staat (Präfekt), Region und Département (als Selbstverwaltungsorgane) eine gemeinsame Finanzierung betreiben, so daß der Staat ein gewisses Mitspracherecht behält.

Während die Verlagerung der Finanzmittel zwischenzeitlich abgeschlossen ist, befindet sich der Personaltransfer noch im Gange. Hierzu mußte zunächst ein eigenes Personalstatut (statut de la fonction publique territoriale) geschaffen werden,

das eine Gleichstellung zwischen Staatsbeamten und Bediensteten der neuen collectivités locales herbeiführte und ein Überwechseln zwischen herkömmlichem Staatsdienst und den Conseils ermöglichte. In einer noch andauernden Übergangsperiode wurden Staatsbeamte zur Dienstleistung den Präsidenten der Conseils zur Verfügung gestellt, "abgeordnet" unter Beibehaltung ihres Beamtenstatus. Seit Juli 1987 ist nunmehr ein ergänzendes Statut in Kraft, das diesen Personenkreis zwingt, sich innerhalb einer Frist zu entscheiden, welche statusrechtliche Stellung bestehen soll, für welchen Dienstherrn man sich auf Dauer entscheiden möchte.

Bereits in der Übergangsperiode seit 1984 haben viele Staatsbeamte angesichts stagnierender Aufstiegschancen im öffentlichen (staatlichen) Verwaltungsdienst die Möglichkeit genutzt, eine Karriere in den neu geschaffenen Verwaltungen zu machen. Hierzu haben günstige Stellenkegel und die gesetzlich abgesicherte Möglichkeit, landesweit das Dienstverhältnis als "Territorialbeamter" wechseln zu können, beigetragen. Nach meinen Beobachtungen entwickelt sich hier ein eigenständiger Typ von Beamten, der bereits recht selbstbewußt neben den staatlichen Kollegen steht. Dem Ansehen tut es offenbar keinen Abbruch, nicht Absolvent einer der Grandes Ecoles zu sein bzw. sein zu müssen. Mit diesem moderneren Beamtentyp lockert man insofern auch überkommene Ausbildungs- und Berufsstrukturen auf.

4. Die Haushalts- und Finanzkontrolle des Staats

Auch hier hat es im Zuge der Dezentralisierung wesentliche Veränderungen gegeben. Seit 1982 obliegt die Haushaltsaufsicht den neu gegründeten Chambres régionales des comptes, mit Finanzbeamten besetzte Behörden, denen gerichtsähnliche Funktionen zukommen und die richtermäßige Unabhängigkeit genießen.

Der Präfekt ist nicht mehr berechtigt, die ihm vorgelegten Haushaltspläne zu annullieren oder zu modifizieren.

C) Auswirkungen der Dezentralisierung "vor Ort"

Während meines Aufenthalts konnte ich einige Beispiele von Kompetenzkonflikten zwischen Präfekt und Präsident des Conseil général miterleben. So ging es etwa um die Frage, ob der Präsident berechtigt war, zu Schuljahresbeginn einen Schülerkalender kostenlos über die Schulen verteilen zu lassen, in dessen Vorwort Kritik am Wissensstand der Schüler über die lokalen und regionalen öffentlichen Institutionen geübt wurde. Unter Hinweis darauf, daß der Conseil nur für Schulbau, nicht für die generelle Schulaufsicht⁵ zuständig sei, untersagte der Präfekt die Ausgabe der Kalender. Während einer Pressekonferenz berief sich der Präsident darauf, daß er nur seine Verantwortung wahrgenommen habe, die Schüler mit den notwendigen Lernmitteln auszurüsten. Die Auseinandersetzung, die im Grunde wegen unterschiedlicher politischer Standorte von Präfekt und Conseil (80 % Mehrheit der Sozialistischen Partei) geführt wurde, endete schließlich damit, daß der Präsident die Kalender auf Kosten des Conseil per Post an die betreffenden Eltern verschicken ließ mit Billigung der Präfektur!

Der gewöhnungsbedürftige "Dualismus" von Präfekt und Präsident des Conseil général zeigte sich auch bei dem Disput über die Raumverteilung der Verwaltungen. Während sich nämlich anderwärts die meisten Conseils bereits mit eigenen Verwaltungsgebäuden als Zeichen der neu gewonnenen Selbständigkeit ausgestattet hatten, mußte man sich in Toulouse bis zur Fertigstellung eines eigenen Komplexes mit Räumen begnügen, die der Präfekt nach und nach zur Nutzung überlassen hatte. Die große Raumnot führte zu ständigen Auseinandersetzungen, die darin

gipfelten, daß der Stellvertreter des Präfekten eine Bretterwand durch sein Dienstzimmer ziehen ließ, um damit endlich das seit langem vergeblich angeforderte zusätzliche Besprechungszimmer zu erhalten. Erst dieser spektakuläre Akt bewirkte, daß der Präsident bereit war, mit dem Präfekten eine Revision der bisherigen Dienstzimmerverteilung vorzunehmen.

Die offizielle Auffassung, daß die Dezentralisierung die Rolle der Präfekten eher gestärkt habe, wurde nicht überall geteilt. Gelegentlich meinte man, es habe sich im Grunde innerhalb des Verwaltungsvollzugs nur sehr wenig geändert. Nach wie vor würden die wichtigen Entscheidungen direkt von der Pariser Zentrale gefällt. Man dürfe zwar offiziell als "Außenstelle eines Ministeriums" nicht ohne weiteres direkten Schriftverkehr mit Paris führen, also ohne Wissen des Präfekten handeln. Doch dieses "Hindernis" sei leicht per Telefon zu umgehen, und überdies gäbe es dank der Ämterhäufung vieler Politiker durchaus Wege, bestimmte Weichenstellungen vornehmen zu lassen. - Diese Kritik sollte man jedoch nicht überbewerten, denn es handelt sich meines Erachtens um Übergangserscheinungen, die hinnehmbar sind.

Bemerkenswert waren die Anstrengungen des Staats, die durch den Reformprozeß hervorgerufene Orientierungslosigkeit der Bürger zu beseitigen und die gesetzgeberisch gewünschte Bürgerfreundlichkeit zu praktizieren. Verbesserte Auskunftsdienste wurden installiert, mit Informationsbroschüren über die neuen Zuständigkeiten und die örtliche Verteilung der Dienststellen innerhalb der Großstadt Toulouse versuchte man, Defizite auszugleichen. All diesem haftete jedoch etwas Vordergründiges, Äußeres an. Der "citoyen de base" schien mir von den Neuerungen mitunter überfordert, verunsichert. Er traute den Versprechungen nicht so recht, daß dies alles zu seinem Nutzen ins Werk gesetzt worden sein soll. Eher befürchtete man

einen neuerlichen "Bürokratieschub", einen Verlust von Effizienz zugunsten einer skeptisch zu betrachtenden Erweiterung von Selbstverwaltung. Und in der Tat - die wünschbare Kommunalreform, die Reduzierung der 36 500 rechtlich selbständigen Kommunen Frankreichs auf eine Größenordnung, die effektive, insbesondere wirtschaftliche Eigenständigkeit erwarten läßt, steht noch aus. Zwar sind Anreize, sich zu Kommunalverbänden zusammenzuschließen, vorhanden, werden jedoch nur selten wahrgenommen, zumindest nur dann, wenn an der Selbständigkeit nicht prinzipiell gerüttelt wird. Dies fällt dem Betrachter gerade in einem vorwiegend ländlich und klein-gemeindlich strukturierten Département wie Haute-Garonne besonders auf.

Andererseits suchte man einen gewissen Ausgleich für die mangelhafte Verwaltungskraft der Klein-Gemeinden gegenüber der Präfektur und dem dort zwangsläufig vorhandenen größeren Sachverstand und Überblick, indem man als eines der ersten Départements Frankreichs von der in den Reformgesetzen eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machte, eine besondere beratende Dienststelle - Agence Technique Départementale - ins Leben zu rufen. Die Gemeinden als Träger dieser Einrichtung können sich hier Rat und Hilfe in allen Rechtsfragen, bei Verwaltungsstreitverfahren, bei Haushalts- und Finanzproblemen und in Personalangelegenheiten einholen. Die staatlichen Dienststellen, vorwiegend die Direktionen der Präfektur, bleiben daneben nach wie vor zu Service-Leistungen gegenüber den Kommunen verpflichtet. Die Bürgermeister versprechen sich von der neuen Einrichtung eine objektivere Beratung. Ob sich diese Hoffnung erfüllt, bleibt abzuwarten. Schon jetzt war festzustellen, daß man bei manchen Ämtern der Präfektur diese Konkurrenz nicht gerne sah, da hierin ein gewisser Verlust von Einfluß und Kompetenz erblickt wird.

Fazit

Die Dezentralisierung ist zwar - was den verwaltungsmäßigen Vollzug der Reform betrifft - weitgehend abgeschlossen. Nun gilt es, in der Praxis Erfahrungen zu sammeln und mit Übergangsschwierigkeiten fertig zu werden. Insgesamt wird es wohl bei diesem Reformkurs bleiben, wobei noch nicht abgesehen werden kann, welchen Grad an Eigendynamik die Dezentralisierung erreichen wird. Aus deutscher Sicht scheint mir die Entwicklung durchaus begrüßenswert, denn auf diese Weise fällt es uns "Föderalisten" einfacher, auf institutioneller Ebene mit Frankreich in Kontakt zu kommen. Zwar entsprechen sich die deutschen und französischen Verwaltungsebenen dadurch noch nicht, doch die neu erworbene Eigenständigkeit der Regionen und der Départements als Gebilde mit selbständigen, vom Staat prinzipiell unabhängigen Verwaltungen erleichtert gewiß eine verstärkte künftige Zusammenarbeit zwischen den deutschen Bundesländern und den Kommunen bzw. Landkreisen (Kommunalverbänden).

D) Eindrücke von meiner Tätigkeit in der Umweltschutzverwaltung

Während meiner Zeit in der 2. Direktion der Präfektur (Direction de l'Administration générale, 4^{me} Bureau Environnement) und beim Regionalbeauftragten des Ministers für Umweltschutz (Direction Régionale à l'Architecture et à l'Environnement) hatte ich vielfach Gelegenheit, die Tätigkeit der Umweltschutzbehörden in der Praxis mitzuerleben. Entgegen mancher in Deutschland gehegten Skepsis konnte ich jedenfalls für die dortige Region und das Département Haute-Garonne feststellen, daß der Umweltschutz einen recht hohen Stellenwert besaß. Allerdings muß man dabei berücksichtigen, daß der Südwesten,

sieht man einmal vom industriell geprägten Ballungsraum Toulouse ab, überwiegend landwirtschaftlich geprägt ist und insofern die großen Konflikte zwischen Ökonomie und Ökologie auf Einzelfälle reduziert waren. Dennoch wurden starke Aktivitäten im Gewässerschutz entwickelt, der für die niederschlagsarme Region große Bedeutung hat. Der Begriff Umweltschutz wurde in einem sehr weiten Sinne verstanden, indem man den Schutz der Landschaft und der Tierwelt mit dem Erhalt und der Pflege des "nationalen Erbes", insbesondere der Stadtarchitektur zusammenfaßt. Dadurch erleichtert man meines Erachtens die Akzeptanz staatlicher Eingriffe und Beschränkungen und verbessert die Motivation der Bürger, das eigene Verhalten umweltfreundlicher zu gestalten.

Auf regionaler Ebene werden hierzu pädagogische Konzepte entworfen, zugleich besteht dort ein computergestütztes Informationssystem, das den Abruf verschiedenster Daten aus dem gesamten Umweltbereich zuläßt.

Der Staat als Träger raumbedeutsamer, flächenverbrauchender Vorhaben sieht durchaus die Notwendigkeit, schon im Vorfeld seiner Planungen die Bürger zu informieren und "einzustimmen". Hier entwickeln die Franzosen großes Geschick, indem bereits weit vor Baubeginn z.B. einer Umgehungsstraße um Toulouse farbige Druckschriften in Umlauf gesetzt werden, die die Vorteile des neuen Verkehrswegs optisch und zahlenmäßig betonen. In der Bundesrepublik muß man sich zumeist mit technischen Zeichnungen, leblosen Skizzen begnügen.

Die größere Bürgerakzeptanz bei öffentlichen Großvorhaben hängt allerdings auch mit dem im Vergleich zu Deutschland wenig entwickelten Verwaltungsrechtsschutz zusammen. Dem Franzosen steht nur eine beschränkte Gerichtskontrolle bei staatlichen Eingriffen zu Gebote. Vor allem spielt der einstweilige

Rechtsschutz eine untergeordnete Rolle⁶. Die Schilderung unserer deutschen Instanzenvielfalt, der "Kontrolldichte" und der damit zusammenhängenden langen Zeitläufe von der Planung bis zur Realisierung eines Vorhabens rief vielfach ungläubiges Staunen hervor. Dennoch war hie und da zu vernehmen, daß man sich in Frankreich etwas mehr an Rechtsschutz, an Rechtskontrolle durch die Gerichte wünscht - ein Wunsch, der in der aktuellen Politik allerdings keine Rolle spielt.

Erwähnenswert erscheint mir noch die erweiterte Bürgerbeteiligung im Zuge der enquêtes publiques, einer Art Anhörungsverfahren im Zuge öffentlicher raumbedeutsamer Baumaßnahmen. Um dem Informationsbedürfnis stärker nachzukommen, hat man diese Anhörungsverfahren für alle Maßnahmen vorgeschrieben, die die Umwelt tangieren. Sog. Commissaires enquêteurs⁷ wurden geschaffen, welche nach der Offenlegung der Vorhaben die Vorschläge und Einwendungen der Bürger sammeln und gegenüber dem öffentlichen Träger der Baumaßnahme eine Stellungnahme abgeben müssen. Diese Commissaires werden ehrenamtlich tätig und hierzu vom Präsidenten des Verwaltungsgerichts bestellt. Dadurch soll ihre Unabhängigkeit von staatlichen Weisungen dokumentiert werden. Sie haben bestimmenden Einfluß auf den Ablauf und die Ausgestaltung der Anhörungsverfahren, können gegebenenfalls ergänzende Unterlagen und Informationen anfordern.

In der Realität stellen sich für diese Aufgabe zumeist ältere Personen, Pensionäre, zur Verfügung, die aus technischen oder Verwaltungsberufen stammen. Es sind überwiegend Laien, die mit den komplexen technischen Vorgängen (z.B. dem soeben begonnenen Bau einer Metro durch das Zentrum von Toulouse) nur ansatzweise vertraut sind. Dennoch wurde diese Neuerung in der Bevölkerung und in der Presse sehr gut aufgenommen - was jedoch nicht verwundert, wenn man an die unbefriedigenden Verhältnisse in den Vorjahren denkt und sich vor Augen hält, daß

der Franzose generell eine schwächere Position gegenüber der staatlichen Verwaltung und ihren Planungen hat und er deshalb jede kleine Lockerung dankbar begrüßt. In diesem Zusammenhang finde ich den Hinweis auf eine Besonderheit der französischen Administration, nämlich die vielfältigen Kommissionen und Ausschüsse, angebracht, die gleichfalls eine gewisse Ausgleichsfunktion zwischen Staat und Bürger besitzen. Praktisch befaßt sich vor jeder Verwaltungsentscheidung, vor jedem Verwaltungsakt ein solches Gremium, das vorwiegend mit Personen aus der sozio-professionellen Sphäre besetzt ist (neben Angehörigen der damit beschäftigten Verwaltungsdienststelle), mit der Sache. Die Stellungnahmen haben zwar in der Regel nur beratenden Charakter, doch kommt der Präfekt schwer an diesen Voten vorbei - sei es beim Entzug einer Fahrerlaubnis, bei der Aufstellung bzw. Beseitigung von Werbetafeln oder im Bereich des Umweltschutzes bei Eingriffen in Natur und Landschaft. Zwar wirkt sich ungünstig aus, daß es einigen Zeitaufwands bedarf, um diese Gremien regelmäßig zu Sitzungen zusammenzurufen. Doch der Franzose trägt all dies gelassen, da - so mein Eindruck - die Beteiligung dieser Kommissionen ihm das Gefühl gibt, daß sein Anliegen, sein Fall, nicht nur von "Bürokraten" beleuchtet und daher gerecht entschieden wurde. Dieses zusätzliche demokratische Element bei der Entscheidungsfindung im Verwaltungsbereich hat durchaus Vorteile und erleichtert es dem Staat, den Dialog mit dem Bürger zu führen.

Fazit

Es steht mir nicht an, eine Bewertung des Umweltschutzverhaltens der Franzosen oder der mit Umweltschutz befaßten Dienststellen der öffentlichen Verwaltung insgesamt vorzunehmen. Den deutschen Kritikern gerät leider zu oft aus dem Blick, daß Frankreich doppelt so groß wie die Bundesrepublik ist und zu-

dem weniger Einwohner hat. Die Industrialisierung konzentriert sich auf wenige Räume, die Verkehrsdichte ist geringer - kurzum: man spürt nicht die Beengtheit, den Druck der Besiedlung, die Zwänge, welche sich aus der Industrialisierung, der Ausweitung des Fernstraßennetzes, dem Bau neuer Bahntrassen, der Anlage neuer Startbahnen ergeben. Dem französischen Nachbarn fehlt regelmäßig der "Leidensdruck", und insofern sieht er manche Dinge im Bereich des Umweltschutzes gelassener. Dennoch kann ich für die Dienststellen, in denen ich einige Monate tätig war, bestätigen, daß man es am nötigen Ernst und an Durchsetzungskraft gegenüber widerstrebenden Wirtschaftsinteressen oder kommunalen Gegenströmungen nicht hat fehlen lassen. Gleichwohl müssen die regionalen Dienststellen des Umweltministeriums personell verstärkt werden, um die künftigen großen Aufgaben zu bewältigen. Mit zunehmendem zeitlichem Abstand von der Tschernobyl-Katastrophe droht ein gewisser Abschwung des Umwelt-Elans, den man unbedingt verhindern sollte.

E) Besonderheiten im Verwaltungsdienst

1. Einführung neuer Technologien

Was den Einsatz der neuen Technologien angeht, so liegt Frankreich im vorderen Feld. Überall in der Verwaltung waren Datengeräte und Personalcomputer anzutreffen, die ein rasches Abfragen von Daten, aber auch die Formulierung und Gestaltung von Runderlassen, Berichten usw. unmittelbar am Arbeitsplatz des Sachbearbeiters ermöglichten. Es existierte eine Vielzahl von Weiterbildungsmöglichkeiten für Bedienstete aller Kategorien, um den Anschluß an diese Technik zu halten bzw. den Umgang damit zu erlernen als Voraussetzung für eine effektive künftige Arbeit. Die Akzeptanz erschien mir bei den Bediensteten höher als bei uns, doch dies mag daran liegen, daß der

Franzose schon wesentlich früher mit der EDV konfrontiert wurde, daß bereits mehr Erfahrungen - auch im privaten Bereich - vorliegen und daß man keine allzu strengen Anforderungen an den Datenschutz anlegt. Für eine künftige engere Zusammenarbeit auf dem Verwaltungssektor wird es unerläßlich sein, unsere Anstrengungen zu erhöhen.

2. Einstellungs- und Beförderungspraxis

Die Dezentralisierung hat in diesen Bereich eine gewisse Bewegung gebracht. Gleichwohl ist in der staatlichen Verwaltung eine Stagnation angesichts ungünstiger Altersstrukturen und gebremster Einkommenszuwächse zu bemerken. Von Vorteil erweist sich bei Beförderungen das System der concours, der Auswahlwettbewerbe. Während in der Bundesrepublik der Einfluß der politischen Parteien immer stärker auch den öffentlichen Verwaltungsdienst und die dort zu treffenden Personalentscheidungen bestimmt, hält Frankreich an seinen objektiven Verfahren fest. Unerwünschte sachfremde Einflüsse auf Einstellungs- und Beförderungsentscheidungen werden dadurch weitgehend ferngehalten. Dank weitreichender Ausschreibungs- und Informationspflichten erzielt man eine relativ große Transparenz bei Personalentscheidungen, die Chancengleichheit ist wesentlich besser als hierzulande.

F) Schlußbetrachtung- Bilanz des Beamtenaustauschs

Während dieses knappen Jahres konnte ich intensiv Einblick in das französische Verwaltungssystem, insbesondere in die Arbeit des Präfekten und verschiedener Dienststellen des Staats auf der Ebene des Département und der Region nehmen. Die Denk- und Arbeitsweise der französischen Juristen unterscheidet sich

kaum von der unsrigen, die Verwaltungsabläufe sind weitgehend identisch. Gewöhnungsbedürftig ist eine gewisse Vorliebe für das Gespräch, für die Diskussion, während "Geschriebenes" weniger beliebt ist. Viele Begegnungen ermöglichten einen Vergleich der Systeme, wobei die Franzosen mit einer gewissen Hochachtung auf den deutschen öffentlichen Dienst blickten. Man wähnt dort noch den "preußischen Geist", nicht zuletzt wegen des Streikverbots für Beamte. Die Erfolge der deutschen Wirtschaft werden im Zusammenhang mit der Effizienz des öffentlichen Dienstes gesehen.

Schwierig wurde es dann, wenn der Föderalismus und die Teilung Deutschlands Diskussionsgegenstand waren. Weitgehend fehlten hierzu Informationen. Bei der Erörterung der Rechtslage Deutschlands und Berlins stieß man schnell an die Grenzen der Erklärungsmöglichkeiten. Gewagte juristische Konstruktionen zur Aufrechterhaltung des Begriffs "Deutsches Reich" vermögen nicht den emotional geprägten Begriff der Nation zu ersetzen. Dem an die Einheit von Nation und Staat gewöhnten Franzosen bereitet es große Verständnisschwierigkeiten, wie die Bundesrepublik mit diesen Fragen fertig werden will.

Im übrigen gab es mit den französischen Kollegen der Verwaltung zu keiner Zeit Probleme. Aufgeschlossenheit und Offenheit bestimmten die Szene, man sparte auch nicht mit Selbstkritik. Bereitwillig wurde ich zu Besprechungen, Ortsbesichtigungen und Dienstreisen eingeladen, erhielt überdies mehrfach Gelegenheit, im Rahmen von Weiterbildungsveranstaltungen etwas zum deutschen Verwaltungssystem, insbesondere der Umweltschutzverwaltung auf der Ebene der Kreise und Regierungspräsidenten auszuführen.

All diese positiven Erfahrungen, zu denen natürlich auch die Verbesserung der Sprachkenntnisse und das Anknüpfen mancher

privater Kontakte hinzuzuzählen sind, sollten zu der Forderung führen, derartige Austauschvorhaben verstärkt durchzuführen. Jährlich könnten von deutscher und französischer Seite mehrere Bedienstete in das jeweilige Partnerland entsandt werden. Doch wird offenbar von den Zielgruppen, den Beamten des Höheren Verwaltungsdienstes, davon kaum Gebrauch gemacht. Denn während ich nach meinen Informationen 1987 der einzige Teilnehmer bundesweit war, hatte die französische Seite keinen Interessenten gewinnen können bzw. keinen entsandt. Die Gründe solcher Abstinenz sind vielleicht darin zu suchen, daß dieses Austauschprogramm zu wenig bekannt gemacht wird. Hier sollten sich vielleicht einmal die Koordinatoren der Deutsch-Französischen Zusammenarbeit einschalten, um eine gute Idee stärker zu beleben.

Es müßte ferner daran gedacht werden, die Erfahrungen und Kontakte aus einem solchen Austausch in der Verwaltung besser nutzbar zu machen, dem betreffenden Bediensteten einen Anreiz zu geben, sich solch einem "Abenteuer" zu unterziehen. Während die grenznahen Bundesländer seit geraumer Zeit Kontakte unterhalten, tun sich die frankreichferneren noch schwer. Angesichts des viel beschworenen gemeinsamen Binnenmarktes zu Beginn der 90er Jahre scheint es mir allerdings unerlässlich, daß jeder mit Führungsaufgaben betraute Angehörige des Verwaltungsdienstes des Bundes und der Länder Grundkenntnisse über Arbeitsweise und Struktur der französischen Administration besitzt. Während eines solchen Aufenthalts hat man überdies hervorragende Möglichkeiten, im Gespräch die Urteile bzw. Vorurteile oder schlicht die Fehlinformationen der Berufskollegen und anderer über die Bundesrepublik zu erfahren und berichtigend einzugreifen. Umgekehrt lernt man selber natürlich auch manches, was zu Korrekturen am Bild des Nachbarn veranlaßt. In diesem intensiven Informations- und Meinungsaustausch liegt meines Erachtens der größte Wert des Programms, weniger in der

eigentlichen Arbeitsleistung und deren praktischer Verwertbarkeit. Daher sollte auch unbedingt die Dauer des Austauschs in der bisherigen Form beibehalten werden, da sich erst nach einer gewissen Einarbeitungsphase und nach Herstellen emotional günstiger Bedingungen und informeller Kontakte innerhalb des Kollegenkreises fruchtbare vorurteilsfreie Diskussionen ergeben.

Da die Abwicklung des Programms seitens der Fortbildungsakademie denkbar unbürokratisch verläuft und die finanzielle Entschädigung für den Mehraufwand durchaus respektabel ist, kann nur jedem jungen Kollegen mit frankophiler Neigung empfohlen werden, einen solchen Austausch mitzumachen.

Anmerkungen:

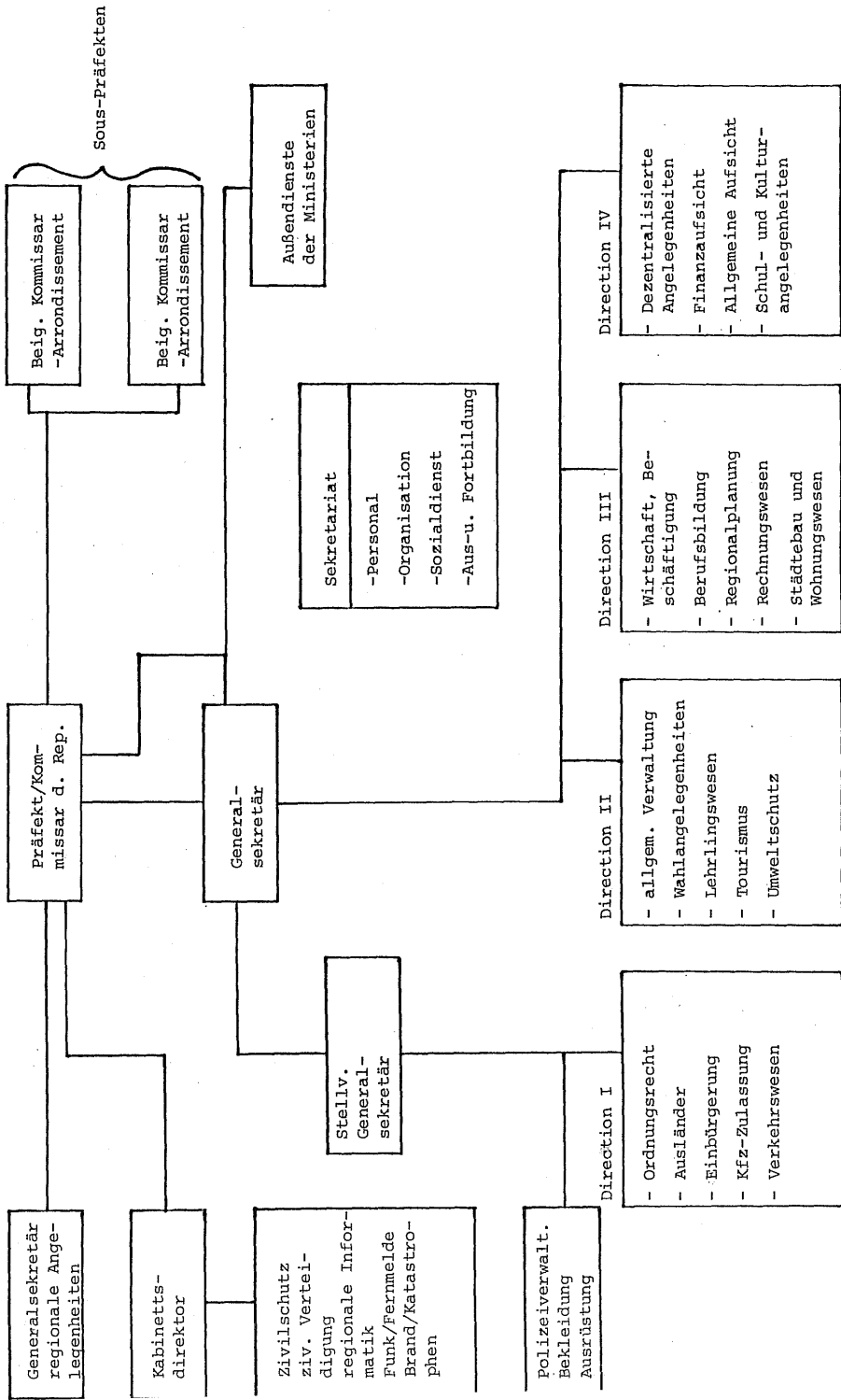
- 1) Langfristiger Austausch von Angehörigen der öffentlichen Verwaltung mit Frankreich und Großbritannien; GMBI 86, S. 9 ff.
- 2) Loi du 2 mars 1982 relative aux droits des communes, départements et régions (eine sehr gute Übersicht zu dem Reformwerk bietet die Schrift "La décentralisation en marche - Cahiers français Nr. 220 v. März 1985; Bezugsquelle: Secrétariat général du Gouvernement, 31 quai Voltaire, 75340 Paris Cedex 07).
- 3) Lois du 2 janvier et du 22 juillet 1983 relatives aux transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales. Loi du 29 décembre 1983 relative aux transferts financiers. Loi du 26 juillet 1984 relative au statut de la fonction publique territoriale et loi du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions à la fonction publique territoriale.
- 4) Die Präfektur als Bündelungsbehörde staatlicher Dienststellen. Hierbei spielen jedoch die Armee, die Schulaufsicht, Finanzverwaltung, das Post- und Fernmeldewesen, die Arbeitsschutzaufsicht und die rechtsprechenden Organe eine Sonderrolle; vgl. Forges, Jean-Michel, Les institutions administratives françaises, Presses universitaires de France, l. A. 1985, S. 141-146.
- 5) "La petite guerre des cahiers de texte" in: La Dépêche du Midi v. 9.9.1987.
- 6) Schwarze, Jürgen: Der vorläufige Rechtsschutz (sursis à exécution) im französischen Verwaltungsrecht, DVBl 87, S.

1037 ff.

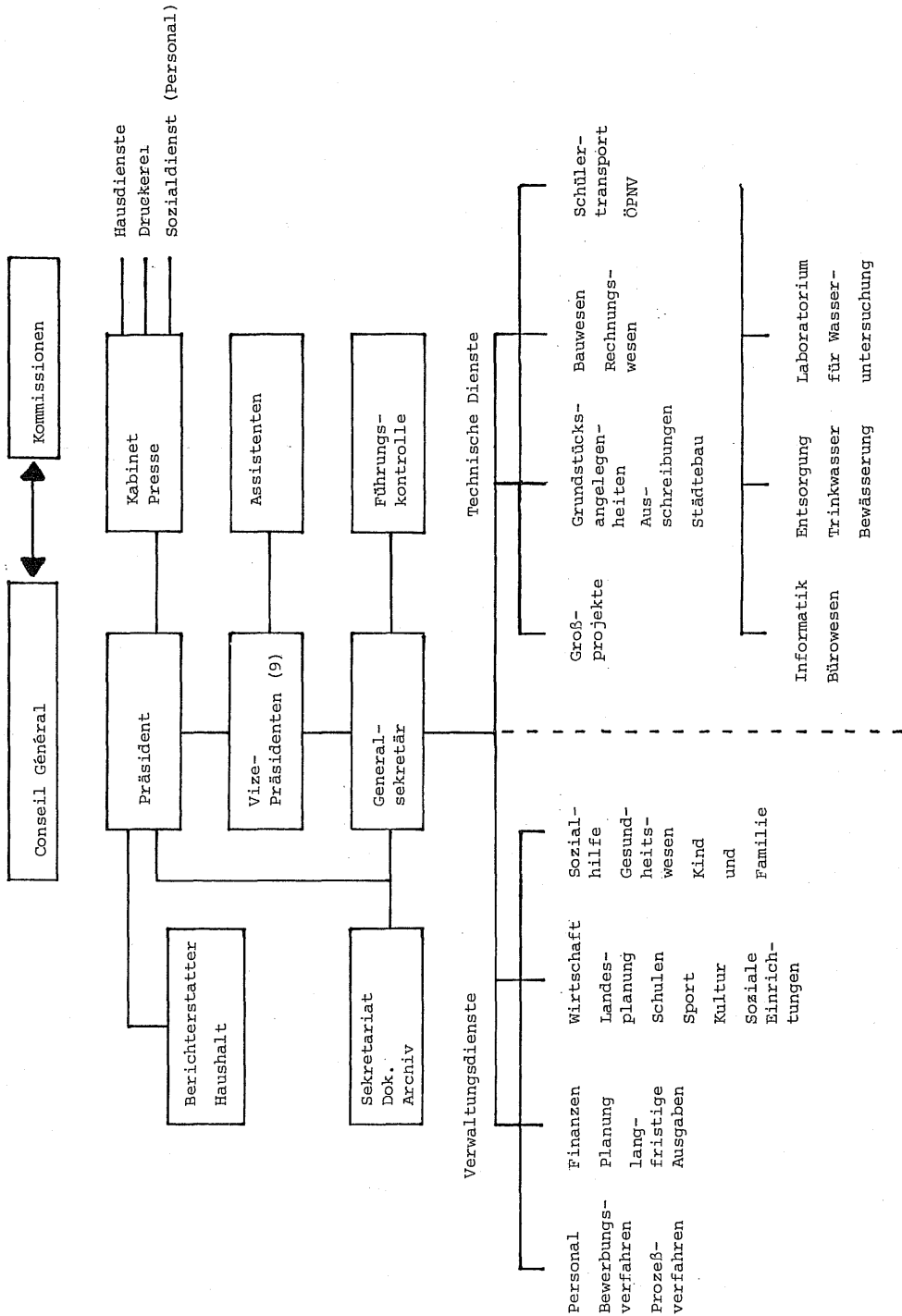
Woehrling, Jean-Marie: Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich mit der deutschen, NVwZ 85, S. 21 ff. (22).

- 7) Loi du 12 juillet 1983. Damit wurde die bereits früher gesetzlich eingeräumte Bürgerbeteiligung im Rahmen von Anhörungsverfahren auf weitere Bereiche ausgedehnt und den abschließenden Stellungnahmen der commissaires eine größere rechtliche Bedeutung für die spätere behördliche Entscheidung verliehen.

Aufbau der Präfektur Toulouse



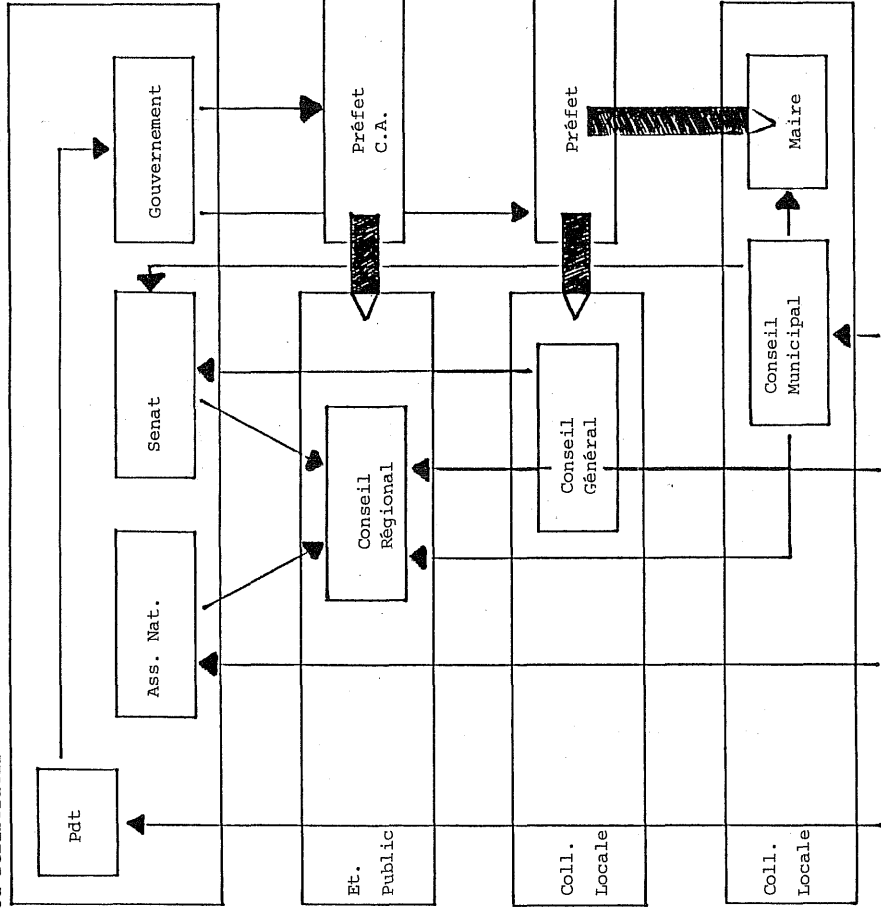
Organigramm II



Pouvoir Législatif
ou Délibératif

Pouvoir
Exécutif

Pouvoir
d'Annulation



s.u.d. s.u.d. s.u.d. s.u.d.

C I T O Y E N S

Organigramm IV: Zustandekommen der Institutionen und Aufsichtsbefugnisse des Staats nach 1982

